

Stellungnahme und Kurzbewertung zur Situation in der Ukraine

+++ Stand: 7. März 2022 +++

Die Waffen nieder!

Dieser Forderung hat Bertha von Suttner bereits 1889 durch ihren gleichnamigen Roman prominent Ausdruck verliehen – und war damit ihrer Zeit voraus. Denn das Völkerrecht anerkannte für die längste Zeit seiner Existenz ein *jus ad bellum*, also ein Recht zum Kriege, welches aktiv etwa durch vertragliche Vereinbarung abbedungen werden musste und im Übrigen nur durch Erwägungen zum gerechten Krieg eingehegt werden sollte. Erstmals 1928/1929 wurde mit dem Kellogg-Briand-Pakt die Führung eines Angriffskrieges durch einen völkerrechtlichen Vertrag, den auch die Sowjetunion unterzeichnet hatte, geächtet. Noch weiter reicht Art. 2 Ziffer 4 der [Charta der Vereinten Nationen](#), also des UN-Gründungsstatuts, mit dem 1945 die Weltorganisation geschaffen worden ist und das gemeinhin als Verfassung der Internationalen Gemeinschaft begriffen wird. Diese Norm verbietet allgemein und über die Führung eines Angriffskrieges hinausgehend die Androhung und Anwendung von militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Das Gewaltverbot stellt einen Grundpfeiler des modernen Völkerrechts, das sich als Friedensordnung begreift und die Staaten zur friedlichen Lösung von Konflikten verpflichtet, dar. Es sichert die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit eines jeden Staates als Beitrag zur Sicherung des Friedens, der Grundbedingung für die Achtung und Förderung von Menschenwürde, Menschenrechten sowie ökonomischer, ökologischer, technologischer und sozialer Entwicklung ist.

Die Russische Föderation hat gegen diese fundamentale und zwingende Regel womöglich bereits mit der Truppenkonzentration (Androhung), jedenfalls aber mit der Anwendung militärischer Gewalt auf ukrainischem Staatsgebiet verstoßen und damit in Ermangelung einer Rechtfertigung (dazu sogleich) einen der schwersten Rechtsbrüche begangen, welche die zwischenstaatliche Völkerrechtsordnung kennt. Sollten sich Meldungen bestätigen, dass das russische Militär auch gezielt Zivilist*innen, Krankenhäuser, öffentliche Plätze und Wohngebäude angreift, läge zudem eine Verletzung des Unterscheidungsgebotes des Humanitären Völkerrechts vor (Art. 48 ff. [1. Genfer Zusatzprotokoll](#)). Dieses Recht im Kriege (*ius in bello*) gilt auch nach einer Verletzung des Gewaltverbotes und soll selbst in Zeiten, in denen die Waffen sprechen, ein Mindestmaß an Humanität garantieren. Dazu gehört, dass

Zivilist*innen und zivile Objekte nicht zum Gegenstand von Angriffen gemacht werden dürfen, Kampfhandlungen vielmehr auf den militärischen Gegner (Kombattanten) und militärische Ziele zu beschränken sind; zudem ist alles praktisch Mögliche zu unternehmen, um negative Auswirkungen auf zivile Personen und Objekte zu verhindern. Ein Angriff auf ukrainische Kernkraftwerke wäre wegen der erheblichen Gefahren selbst dann strikt verboten, wenn es sich um ein militärisches Ziel handeln sollte (Art. 56 Abs. 1 [1. Genfer Zusatzprotokoll](#)). Zwar kennt Art. 56 Abs. 2 [1. Genfer Zusatzprotokoll](#) eine Ausnahme von dem besonderen Schutz von Kernkraftwerken (erlaubt also unter restriktiven Umständen einen Angriff), allerdings fehlt es im Falle der Ukraine bereits an deren essentieller Bedeutung für die Unterstützung von Kriegshandlungen. Da die Geltung des Unterscheidungsgebotes unberührt bleibt und sich die Wirkung eines Angriffs auf Kernkraftwerke kaum vorhersehen lässt, dürfte ein solcher Angriff nach humanitärem Völkerrecht – ungeachtet des besonderen Schutzes – ohnehin regelmäßig unzulässig sein. Entsprechend vorsichtig müssen Kampfhandlungen auch in der Nähe entsprechender Einrichtungen vorgenommen werden. Der Einsatz bestimmter Waffentypen (biologische, chemische oder Brandwaffen) ist unter allen Umständen verboten. Dieses Verbot entsprechender Waffen wird fortlaufend überprüft und fortgeschrieben; etwa wurde Streumunition durch das [Übereinkommen über das Verbot von Streumunition](#) aus 2010 geächtet, wobei die Russische Föderation keine Vertragspartei geworden ist. Aerosolwaffen (sog. Vakuumbomben) werden bislang noch nicht ausdrücklich geächtet. Dessen ungeachtet verletzt ihr Einsatz in urbanen Gebieten aufgrund der nicht näher zu bestimmenden Reichweite aber jedenfalls das Unterscheidungsgebot; außerhalb eines Krieges hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bei Anwendung derartiger Waffentypen bereits auf eine Verletzung des Rechts auf Leben (Art. 2 EMRK) erkannt.

Ganz allgemein führen die Kriegshandlungen zu massiven Verletzungen von Menschenrechten, wie sie sich aus dem Kriegsrecht und ergänzend dem Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes ergeben. Hervorzuheben sind hier die Rechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit, aber auch auf Nahrung und Gesundheit der Menschen in der Ukraine; nicht vergessen werden sollten auch die Verletzungen der Rechte auf Demonstrationsfreiheit und persönliche Freiheit von mutigen Menschen, die in Russland gegen den Krieg protestieren und dafür widerrechtlich inhaftiert werden. Mag die Wahrheit das erste Opfer des Krieges sein, die Menschenrechte folgen sehr bald nach.

Schließlich verletzt das Vorgehen der Russischen Föderation das im Budapester Memorandum 1994 abgegebene Versprechen, die Unabhängigkeit, die Souveränität und die bestehenden Staatsgrenzen zu achten sowie sich jeder Waffengewalt und jeder Form von Zwang zu enthalten. Mag auch die Rechtsnatur des Memorandums streitig sein, hat die Ukraine doch im Gegenzug einer vollständigen Abrüstung seiner Nuklearwaffenbestände aus Sowjetzeiten zugestimmt und damit ihre Wehrfähigkeit freiwillig gemindert.

Diese massiven Verletzungen des Völkerrechts durch die Russische Föderation lassen sich durch nichts rechtfertigen.

Militärisch im Wege der Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta) reagieren darf ein Staat, der seinerseits militärisch angegriffen wird. Die Annahme eines militärischen Angriffs auf die Russische Föderation

durch die Ukraine entbehrt jeder faktischen Grundlage. Die Paranoia eines Präsidenten und seiner Clique, die sich durch die Ausdehnung der NATO (deren Bewertung hier nicht erfolgt) bedroht fühlen, reicht nicht aus, um die Anwendung von Waffengewalt zu legitimieren. Ohnehin wäre in diesem Szenario die Ukraine, die kein Mitglied des Verteidigungsbündnisses ist, bereits der falsche Adressat und dürfen militärische Verteidigungshandlungen nicht in einen Eroberungsfeldzug überspringen.

Weiters schützt das moderne Völkerrecht die bestehenden Grenzen, auf welche sich die Staatengemeinschaft verständigt hat. Dies gilt auch, wenn jene Grenzen willkürlich gezogen sein mögen oder es infolge von Fluktuationen in der Bevölkerung zu geänderten Zusammensetzungen der Bevölkerung, die in einem Gebiet lebt, kommt – und sei es durch die massenhafte Verleihung einer neuen Staatsbürgerschaft. Eine Berufung auf historische Titel und Einflussphären ist völkerrechtlich ebenso wenig überzeugend wie die neue Putin-Doktrin, wonach er sich Interventionen in solchen Gebieten vorbehält, in denen ethnische Russen leben, die sich bedroht fühlen oder die er bedroht wähnt.

Russland kann sich ferner nicht auf eine Einladung zur militärischen Intervention durch die Separatistenführer im Donbass berufen. Sie verfügen über keine ausreichende Effektivität und Legitimität als Regierung, um eine solche Einladung auszusprechen. Es fehlt bereits eine wirksame Abspaltung der Gebiete von der Ukraine; eine solche erlaubt das Völkerrecht nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen, etwa im Falle schwerster und systematischer Menschenrechtsverletzungen. Zwar gab es wohl Diskriminierungen gegen die russischsprachige Minderheit, quantitativ und qualitativ bleibt dies aber weit hinter dem zurück, was ein Recht auf Sezession verlangen würde. Dass Russland die Gebiete als autonome Staaten anerkannt hat, ist irrelevant. Selbst eine wirksame Einladung würde die Anwendung militärischer Gewalt gegen den gesamten Staat, der aus Sicht der Separatist*innen freilich ein anderer Staat ist, nicht rechtfertigen. Neuerlich verfängt die Argumentation der Russischen Föderation selbst dann nicht, wenn man ihre Prämisse akzeptieren wollte.

Soweit Putin ausführt, er wolle durch die militärische Intervention einen Völkermord verhindern, verweist er auf die Rechtsfigur der Humanitären Intervention, die bereits 1999 im Kosovo von der NATO angewandt worden ist. Ein Teil der Staaten und der Völkerrechtslehre hält es für zulässig, dass Staaten unilateral Gewalt anwenden, um damit schwerste Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder sie zu beenden. Doch auch dies überzeugt vorliegend nicht: Es fehlt bereits an jedem Beleg für das Vorliegen oder Vorbereiten eines Genozids an der russischsprachigen Bevölkerung; faktisch dürfte dem bereits entgegenstehen, dass die Ukraine die Regierungsgewalt über die Regionen im Donbass verloren hat. Neben weiteren engen Voraussetzungen muss zudem zunächst der UN-Sicherheitsrat angerufen werden, bevor ein Staat „auf eigene Faust“ agieren darf; wohl wissend um die mangelnden Belege ist auch dies nicht erfolgt. Und schließlich rechtfertigt eine unilaterale Humanitäre Intervention selbst nach ihren Befürworter*innen keinen Angriffskrieg, der auf die Eroberung eines Staates und Absetzung der demokratisch legitimierten Regierung abzielt.

In Ermangelung einer Rechtfertigung oder zumindest eines Zweifels zugunsten der russischen Argumentation erfüllt das Vorgehen Russlands den völkerstrafrechtlichen Tatbestand der Aggression

nach Art. 8bis des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs. Dieser begründet für die Hauptverantwortlichen eines Angriffskrieges eine individuelle und internationale strafrechtliche Verantwortlichkeit und flankiert damit besonders manifeste Verstöße gegen das Gewaltverbot als offensichtliche Verletzung der UN-Charta. Die Begehung von Kriegsverbrechen, etwa in Ansehung des Unterscheidungsgebotes (s.o.) erscheint wahrscheinlich und selbst ausgedehnte oder systematische Angriffe gegen eine Zivilbevölkerung, die als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bestraft werden können, lassen sich nicht ausschließen.

So klar die Rechtslage ist, so deutlich werden auch die Grenzen der Rechtsdurchsetzung, welche die dezentrale Völkerrechtsordnung in besonderer Weise kennzeichnen.

Dem UN-Sicherheitsrat ist die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens übertragen (Art. 24 UN-Charta), er verfügt über das fast umfassende internationale Gewaltmonopol, d.h. er allein kann die Ausübung zwischenstaatlicher Gewalt autorisieren, sowie sonstige Zwangsmaßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens nach einer Aggression ergreifen. In Ansehung seiner fünf ständigen Mitglieder und deren „Freunde“ ist er aber in der Regel machtlos, da ein Veto dieser *Permanent Five* jedes wirksame Tätigwerden, inklusive der Verhängung von Sanktionen und der Autorisierung von militärischer Gewalt gegen einen Aggressor, verhindert. Russland hat erwartungsgemäß eine Verurteilung seines Angriffskrieges und allfällige Sanktionen durch sein Veto verhindert. Daran dürfte auch eine Suspendierung der Mitgliedschaft nach Art. 5 [UN-Charta](#) scheitern. Die Verpflichtung, bei eigener Betroffenheit als Streitpartei nicht mit abzustimmen, gilt nur sehr begrenzt und ist nicht überprüfbar. Gleichwohl ist das Veto-Recht seit jeher streitbefangen und steht im Zentrum der meisten, allesamt gescheiterten UN-Reformbemühungen. Zwar hat die Völkerrechtswissenschaft überzeugende Begründungsansätze entwickelt, wonach das Veto-Recht jedenfalls im Falle einer Verletzung der Fundamentalprinzipien der UN-Charta beschränkt sei. In der Praxis wird sich dies aber nicht durchsetzen lassen, selbst wenn die *Permanent Five* der besonderen Verantwortung, die mit ihrem besonderen Status einhergeht, nicht gerecht werden.

Uniting for peace hat sich die UN-Generalversammlung selbst ermächtigt, bei einer Blockade des Sicherheitsrates Resolutionen im Bereich der Fragen von Krieg und Frieden fassen zu dürfen. Etwa erklärte sie 2014 die Krim-Annexion für ungültig. Der Sicherheitsrat hat mit Mehrheitsbeschluss zu einer der seltenen Notfall-Sondersitzung der Generalversammlung aufgerufen. Zwar hat diese am 2.3.2022 die Aggression der Russischen Föderation durch Resolution [A/ES-11/L.1](#) mit großer Mehrheit verurteilt und Russland zum Rückzug aufgefordert, doch erschöpft sich dies weitgehend in einem moralischem Sukkurs, da eine entsprechende Resolution die UN-Mitgliedstaaten nicht bindet. Auch der UN-Menschenrechtsrat hat mit deutlicher Mehrheit durch die Resolution [A/HRC/RES/49/1](#) die russische Aggression ob ihrer Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts verurteilt, ist darüber aber noch hinausgegangen, indem er eine internationale unabhängige Untersuchungskommission beschlossen hat. Sie soll nicht nur Fakten ermitteln und dokumentieren, sondern auch verantwortliche Personen identifizieren und Empfehlungen erarbeiten, wie Strafflosigkeit vermieden werden könne.

Wohl dem, der sich selbst zu helfen weiß. Selbstverständlich darf sich die Ukraine gegen die russische Aggression militärisch verteidigen und wie sich zeigt, sind die Wehrfähigkeit und Schlagkraft des ukrainischen Militärs als auch der Widerstand und Rückhalt der Zivilbevölkerung höher als womöglich zunächst vermutet. Doch an der Eskalationsdominanz des russischen Militärs bestehen keine Zweifel. Andere Staaten dürfen der Ukraine Hilfe zur Selbstverteidigung leisten; Waffenexporte sind damit nach Art. 51 [UN-Charta](#) ebenso gerechtfertigt wie es eine aktive Beteiligung an den Kampfhandlungen wäre. Aus der UN-Charta ergibt sich allerdings keine Verpflichtung zu einer solchen Hilfeleistung. Sie kann sich aus besonderen völkerrechtlichen Bündnis- und Beistandsverträgen, wie etwa dem NATO-Vertrag ergeben, bekanntermaßen ist die Ukraine aber nicht Vertragspartei und scheut das westliche Verteidigungsbündnis eine direkte Konfrontation mit Russland als Nuklearmacht. Jedenfalls aber verstoßen Waffenlieferungen sowie sonstige politische und wirtschaftliche Sanktionen nicht ihrerseits gegen das Völkerrecht, wie etwa die UN-Charta, das Welthandelsrecht oder gewohnheitsrechtliche Regelungen zu Gegenmaßnahmen (Retorsion und Repressalie). Im Übrigen ist es auch verhältnismäßig, eine derart massive Verletzung der Friedensordnung mit entsprechend massiven Sanktionen zu beantworten.

Mittelfristig wird die gerichtliche Aufklärung eine wichtige Rolle spielen. Damit der Internationale Gerichtshof der UN (IGH) entscheiden kann, braucht es die Zustimmung der beteiligten Staaten. Ob eine entsprechende Zuständigkeitsklausel in der [Anti-Genozid-Konvention](#) ausreichen wird, um die Aggression vor den IGH zu bringen, bleibt abzuwarten; die Ukraine hat jedenfalls bereits ein Verfahren eingeleitet, um den unberechtigten Vorwurf der Genozid-Verantwortung prüfen zu lassen und womöglich seinerseits einen Genozid-Vorwurf zu begründen. Vorläufige Maßnahmen wurden dabei beantragt und eine erste mündliche Verhandlung hat am 7.3.2023 stattgefunden. Bezüglich der Jurisdiktion ist daran zu erinnern, dass der Gerichtshof bereits 2019 seine Zuständigkeit in Verfahren zwischen der Ukraine und Russland auf die Anti-Terrorismusfinanzierungs-Konvention sowie die Anti-Rassismus-Konvention gestützt. Jedenfalls könnte die UN-Generalversammlung beim Gerichtshof ein Rechtsgutachten zur Frage der Aggression begehren. Der IGH kann freilich einen Gutachtenantrag zurückweisen, wenn dadurch die Zuständigkeitsvoraussetzungen für ein zwischenstaatliches Streitverfahren umgangen werden sollen. Allerdings war der Gerichtshof in der Vergangenheit diesbezüglich eher großzügig und hat das Interesse dritter Akteure an einer Klärung der Rechtslage genügen lassen. Solche Gutachten sind zwar *stricto sensu* nicht rechtsverbindlich, ihnen kommt aber große politische und auch rechtliche Autorität zu.

Ferner könnte sich eine Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) begründen lassen, um ein Verfahren über die individuelle Schuld von Wladimir Putin und seiner Führungsriege zu führen. Zwar ist weder die Ukraine noch die Russische Föderation Vertragspartei des IStGH-Statuts, jedoch hat die Ukraine die Zuständigkeit für Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit bereits 2015 *ad hoc* und rückwirkend seit November 2013 anerkannt, sodass die Auswirkungen der Gewalttaten in ihrem Gebiet auch strafrechtlich justiziabel sein dürften. Dies gilt allerdings nicht für das besonders schwerwiegende Verbrechen der Aggression, da insoweit die Zuständigkeitsvoraussetzungen besonders eng sind und eine Zuständigkeit des IStGH nicht gegen Russland (sei es durch Akzeptanz oder durch Ermöglichung eines Verweises durch den Sicherheitsrat)

begründet werden kann. Auch das nationale Strafrecht kann eine Rolle spielen, insbesondere wenn vor nationalen Gerichten eine Verletzung der *international core crimes* auf Grundlage des Weltrechtsprinzips, d.h. ohne Verbindung von Täter, Tat oder Opfer zu dem die Strafgewalt ausübenden Staat, zur Anklage gebracht werden kann. Dies ist unter dem Völkerstrafgesetzbuch in Deutschland möglich. Aufgrund des Verdachts einer Begehung von Kriegsverbrechen in der Ukraine hat der Generalbundesanwalt ein sog. „Strukturermittlungsverfahren“ eingeleitet. Dessen Zweck ist es, zunächst ohne konkrete Beschuldigte möglichst umfassend Beweise für allfällige spätere Verfahren zu sichern, so dass Verurteilungen von Einzelnen nicht an unzureichenden Informationen scheitern.

Schließlich ist die am 25.2.2022 erfolgte Suspendierung der russischen Repräsentationsrechte im Europarat ein wichtiges politisches Zeichen, das indes nicht die Zuständigkeit des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes (EGMR) für Beschwerden gegen die Russische Föderation beschränkt. Allerdings hat dieser seine Jurisdiktion für die Phase akuter Kampfhandlungen zuletzt im Verfahren zwischen Georgien und Russland verneint, so dass er erst nach einer gefestigten Besetzung der Ukraine für den Schutz der Menschenrechte entscheiden könnte – dies allerdings mit wenig Aussicht auf Erfolg, da Russland bereits seit Jahren missliebige Entscheidungen des EGMR ignoriert und in der jüngsten Verfassungsreform der Vorrang des nationalen Rechts vor der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Judikatur des Gerichtshofes ausdrücklich festgeschrieben worden ist. Ohnehin dürfte die weitere Mitgliedschaft der Russischen Föderation im Europarat und als Konventionspartei der EMRK zweifelhaft erscheinen.

Die gesamte Situation ist bestürzend. Vorrangig natürlich, weil ein durch seinen Heldenmut nobilitiertes Volk auf dem Weg zu Demokratie, Freiheit und Menschenrechten so bitter leidet und jene Möglichkeiten, die das Völkerrecht bietet, aufgrund faktisch-politischer Erwägungen nur zurückhaltend genutzt werden können, wenn eine nukleare Großmacht der Aggressor ist. Doch der Angriffskrieg wird noch weiterreichende Folgen zeitigen: Er stellt die globale Friedensordnung seit 1945 so offen wie nie zuvor in Zweifel, und je nach Reaktion des Westens und der Weltgemeinschaft könnten andere Großmächte in Versuchung geraten, sich ihrerseits beanspruchte Gebiete einzuverleiben. Bitter freilich auch die Erkenntnis (die zugleich Entlarvung politischer Lebenslügen ist), dass international weiterhin der Naturzustand zu herrschen scheint – indes nicht nach Locke oder Rousseau, sondern nach Hobbes! Jeder Staat scheint gut beraten, nicht nur Mitglied eines Verteidigungsbündnisses zu sein, sondern auch seinerseits durch militärische Aufrüstung gewappnet zu bleiben. Nicht zuletzt das Streben nach Nuklearwaffen ergibt damit einen kühlen und grausamen Sinn. *Weh uns!*

Univ.-Prof. Dr. Michael Lysander Fremuth
Wien, den 7. März 2022